



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**MÁRCIO PEREIRA LIMA**

**A APLICAÇÃO DA LEI GERAL DE  
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS  
PELO SETOR PÚBLICO**

Brasília

2022

**MÁRCIO PEREIRA LIMA**

**A APLICAÇÃO DA LEI GERAL DE  
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS  
PELO SETOR PÚBLICO**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Leonardo Roscoe Bessa

**Brasília**

**2022**

**MÁRCIO PEREIRA LIMA**

**A APLICAÇÃO DA LEI GERAL DE  
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL:**

**UMA ANÁLISE DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS  
PELO SETOR PÚBLICO**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Leonardo Roscoe Bessa

**Brasília, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Orientador: Leonardo Roscoe Bessa**

---

**Professor(a) Avaliador(a):**

## **A aplicação da Lei geral de Proteção de Dados pessoais no Brasil: uma análise das violações cometidas pelo setor público**

Márcio Pereira Lima

**Resumo:** A Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD – é um marco na legislação brasileira para tratar da proteção de dados pessoais e privacidade dos cidadãos, trazendo diretrizes para que os agentes de tratamento de dados pessoais tenham o devido zelo na proteção dos dados. Todavia, muitas violações e vazamentos de dados ocorrem quando as medidas apropriadas não são providenciadas. A Administração Pública Federal é um dos maiores agentes que tratam dados pessoais no Brasil, sendo detentora de massivas bases de dados para a consecução de políticas públicas e prestação de serviços públicos. Verifica-se que, em comparação à iniciativa privada, quando as violações ocorrem no âmbito do setor público, há um abrandamento das sanções dos seus agentes, não se aplicando multas, por exemplo, diferentemente do que ocorre com os agentes públicos na União Europeia sob a ótica do General Data Protection Regulation – GDPR. Entre as sanções aplicáveis ao setor público brasileiro estão a suspensão de banco de dados e a suspensão da atividade de tratamento de dados, ações que causam mais prejuízo à população do que aos órgãos em si, devido à suspensão de serviços públicos, culminando, então, em inefetividade estatal. Sanções adequadas são instrumentos que podem contribuir para a efetividade da política pública de proteção de dados e privacidade, ao lado da implementação de medidas técnicas e administrativas de segurança adequadas, guardando coerência com o bem tutelado: os dados pessoais e privacidade de seus titulares, os cidadãos, sem prejudicar a prestação dos serviços públicos.

**Palavras-chave:** Lei Geral de Proteção de Dados, LGPD, Administração Pública, violação.

**Sumário:** 1 – Introdução. 2 – Histórico jurídico da proteção de dados pessoais. 2.1 – Panorama mundial. 2.2 – Panorama nacional. 3 – O tratamento de dados pessoais e o setor público. 3.1 – Bases legais aplicáveis ao setor público. 3.2 – O dever de proteção de dados pessoais e à privacidade. 4 – Violação à proteção de dados pessoais e sanções aplicáveis. 4.1 – Segurança da informação e vazamento de dados. 4.2 – Casos de vazamento de dados no setor público brasileiro. 4.3 – Sanções às violações de proteção de dados pessoais. 5 – Análise da aplicação da norma de proteção de dados pessoais no Brasil. 5.1 – Aplicação da LGPD no setor público *versus* setor privado no Brasil. 5.2 – Aplicação da LGPD no Brasil *versus* aplicação do GDPR na União Europeia. 6 – Considerações finais.

## **Lista de Figuras**

Figura 1 - Violações à proteção de dados pessoais – Brasil e UE – distribuição por setor.....28

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 - Principais informações do Portal de Violações – LGPD – Brasil.....23  
Tabela 2 - Sanções administrativas – LGPD e GDPR.....26  
Tabela 3 - Principais informações do GDPR Enforcement Tracker. ....27

## 1 – Introdução

A proteção de dados pessoais<sup>1</sup> e privacidade tem sido pauta de muitas discussões nos últimos anos no Brasil, não apenas pelo surgimento de uma nova lei, mas também pelas suas constantes violações e prejuízos trazidos aos seus titulares, inclusive ocorridos em órgãos e entidades públicas.

A Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD – visa a proteção de dados pessoais e privacidade dos cidadãos brasileiros e de qualquer pessoa que esteja em território brasileiro.

Com a constante evolução tecnológica e a utilização da Internet para os mais diversos fins, verifica-se uma maior facilidade de acesso aos dados pessoais dos cidadãos, somada à velocidade do acesso, da transmissão e do cruzamento de tais dados, aumentam-se as possibilidades de afetação de direitos fundamentais das pessoas, por meio do conhecimento e do controle de informações sobre aspectos da vida pessoal, privada e social.<sup>2</sup>

Assim como ocorre no âmbito da iniciativa privada, a Administração Pública também processa dados pessoais, sendo esta a maior detentora de dados pessoais do Brasil,<sup>3</sup> fato que traz riscos em um momento em que cada vez mais se tem notícias de vazamento de dados ou ataques cibernéticos que visam apagar ou sequestrar dados.

Um exemplo disso foi a ocorrência de um mega vazamento de dados em março de 2021, em que mais de 10 milhões de senhas de e-mails foram expostas na Internet, incluindo e-mails da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e da Petrobras.<sup>4</sup>

O dever de proteger os dados pessoais e a privacidade é de todos que processam esses dados, o que inclui o setor público, devendo-se de promover a adequada proteção, a exemplo do estabelecimento de controles, medidas técnicas e medidas administrativas.<sup>5</sup>

Todavia, ao se comparar o setor público com o setor privado, verifica-se um descompasso na implementação das medidas de proteção de dados pessoais e na responsabilização quando da ocorrência de violações à norma, em que o setor público sofre

---

<sup>1</sup> Conforme inciso I, art. 5º, da LGPD: “dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”.

<sup>2</sup> SARLET, Ingo W. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 41.

<sup>3</sup> BACHMANN, Christian; SERRATTO, Ana Paula de C. O papel da TI no processo de segurança e proteção de dados na administração pública. In: PIRONTI, Rodrigo (Coord.). **Lei geral de proteção de dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum Ltda., 2021. p. 90.

<sup>4</sup> BOSCO, Natália. Correio Brasiliense. **Megavazamento de dados de brasileiros afeta órgãos públicos**. Disponível em: <<https://www.correiobrasiliense.com.br/brasil/2021/03/4910378-megavazamento-de-dados-de-brasileiros-afeta-orgaos-publicos.html>>. Acesso em 24 out. 2021.

<sup>5</sup> BACHMANN, op. cit. p. 90.

menos sanções em comparação ao setor privado,<sup>6</sup> e isso pode estar impactando negativamente na política pública de proteção de dados pessoais e privacidade, somando-se a isso o arcabouço jurídico esparso e a pouca quantidade de normas regulamentadoras, frente às lacunas da LGPD.

Conforme art. 31 da LGPD, da seção de responsabilização à Administração Pública, “quando houver infração a esta Lei em decorrência do tratamento de dados pessoais por órgãos públicos, a autoridade nacional poderá enviar informe com medidas cabíveis para fazer cessar a violação”. Assim, mais uma vez percebe-se um abrandamento quanto às tratativas à Administração Pública, deixando em aberto uma possibilidade de responsabilização, não recaindo sanções objetivas e como ocorre quando a violação é praticada pelo setor privado.

Percebe-se, portanto, que diversos pontos relacionados à LGPD e o setor público ainda estão obscuros e que continuarão a pautar as discussões sobre o tema, entre eles: a morosidade da Administração Pública quanto à adequação à LGPD, a grande quantidade de questionamentos de como se dará a implementação da LGPD pela Administração Pública, a controvérsia de como a Administração Pública poderia utilizar o legítimo interesse como requisito justificador do tratamento dos dados pessoais e a que tipo de responsabilidade se submete o ente em caso de inobservância dos ditames da Lei, e a intersecção entre a LGPD e a Lei de Acesso à Informação, dado que há aparente conflito entre os dois regramentos que devem ser interpretados de forma a harmonizá-los.<sup>7</sup>

Não obstante, percebe-se uma quantidade muito baixa de casos e de julgados que responsabilizam órgãos públicos pela violação de dados pessoais, mas com certa frequência são divulgadas notícias sobre grandes vazamentos de dados de bases públicas. Por outro lado, é mais comum a responsabilização de empresas privadas pela violação dos dados pessoais ou pelo não cumprimento de outras disposições legais e constitucionais sobre o assunto.

Surge então uma tensão: o direito à proteção de dados pessoais e à privacidade não deveria se estender a todos os titulares destes direitos? Então por que há um tratamento – aparentemente – diferenciado quando o violador é órgão ou entidade pública?

Na Europa, a violação de dados pessoais é tratada de forma igualitária, as sanções são igualmente aplicadas ao âmbito privado e ao âmbito público, quando deixam de cumprir as regras do Regulamento Europeu, o GDPR.

Do ponto de vista técnico, a adoção de padrões e modelos sempre esteve presente

---

<sup>6</sup> ROSSO, Angela M. **LGPD e setor público: aspectos gerais e desafios**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/300585/lgpd-e-setor-publico--aspectos-gerais-e-desafios>>. Acesso em: 15 set. 2021.

<sup>7</sup> Ibidem.

na Ciência da Computação, mas nunca se havia dado tanto foco na segurança da informação e na privacidade como no momento presente, dado o aumento da incidência de ataques cibernéticos e também pelo advento das leis de proteção de dados pessoais e privacidade.

No âmbito público brasileiro, a Administração Pública Federal tem elaborado guias e roteiros de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC – para apoiarem os órgãos quanto à implementação da LGPD e maior proteção dos sistemas de segurança computacionais,<sup>8</sup> mas se percebe um descompasso quando comparado com os avanços empreendidos pelo setor privado.

De um lado há o setor privado, que sofre sanções pelo descumprimento das normas de proteção de dados pessoais, mas que busca de forma ágil a implementação das obrigações. De outro lado há o setor público, que aparentemente não tem acompanhado a velocidade da implementação das normas de forma efetiva, e não tem sofrido sanções pelas violações e nem pela falta de agilidade na implementação efetiva da proteção aos dados pessoais.

Enquanto não houver um arcabouço jurídico completo e implementação de medidas segurança eficazes, dados pessoais dos cidadãos brasileiros podem estar sendo violados e direitos sendo afetados.

Portanto, considerando que (i) a Administração Pública Federal é a maior detentora de bases de dados pessoais do Brasil; (ii) que os dados pessoais e a privacidade dos seus titulares devem ser protegidos à luz da LGPD e da Constituição Federal do Brasil; (iii) que na ocorrência de violações, as sanções previstas na LGPD à Administração Pública são mais leves quando comparadas ao setor privado; e (iv) que a LGPD possui diversos pontos que precisam ser regulamentados para deixá-la operacional e aplicável; neste trabalho busca-se verificar se a LGPD está sendo efetiva quando aplicada no setor público, se os agentes públicos de tratamento de dados pessoais estão protegendo a privacidade e os dados pessoais dos cidadãos ao mesmo tempo em que operacionalizam serviços para a consecução de políticas públicas, e se os diferentes níveis de sanções decorrentes de violação à norma têm contribuído para a proteção de dados pessoais e da privacidade.

Em linhas gerais, as etapas da pesquisa deste trabalho consistiram em: (i) levantamento da legislação brasileira que trata de proteção de dados pessoais e privacidade; (ii) levantamento dos casos de infração a essas normas e respectivas sanções aplicadas; (iii) verificação dos casos em que a Administração Pública foi a infratora; (iv) análise das sanções

---

<sup>8</sup> No portal da Secretaria de Governo Digital, de Ministério da Economia, são disponibilizados guias para órgãos públicos quanto à adequação à LGPD e boas práticas de proteção de dados pessoais e privacidade, disponíveis em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

aplicadas, verificando o grau de participação da Administração Pública e o tipo de regramento sancionador utilizado (administrativo, cível ou penal); (v) levantamento dos casos europeus de violação ao GDPR, identificando os casos em que a Administração Pública europeia foi a infratora e suas penalidades; e (vi) análise da relação entre os atuais mecanismos sancionatórios de violação de dados pessoais e a (in)efetividade da LGPD frente à política pública brasileira de proteção de dados, considerando também outros elementos que podem impactar na sua finalidade.

Para o desenvolvimento do trabalho foram consultadas fontes bibliográficas e documentais, levantamento de dados em *sites* da Administração Pública brasileira, incluindo tribunais, em *sites* de entidades relacionadas a proteção de dados e privacidade, e em *sites* da União Europeia sobre o tema.

Para uma melhor apresentação, o trabalho foi organizado da seguinte forma:

Na seção 2, é apresentado o histórico das normas de proteção de dados pessoais, nos panoramas mundial e nacional.

Na seção 3, são abordados o tratamento de dados pessoais, sua incidência no setor público e as bases legais aplicáveis.

Na seção 4, são tratados tópicos sobre violações à proteção de dados pessoais, consequências do vazamento de dados, alguns casos de vazamento de dados relevantes ocorridos no setor público brasileiro e as sanções aplicáveis quando da ocorrência das violações.

Em seguida, na seção 5, são apresentados dados levantados acerca de violações às normas de proteção de dados e privacidade, incluindo análise comparativa do setor público com o setor privado, e entre o cenário brasileiro e o europeu, apresentando-se possíveis causas quanto à (in)efetividade da aplicação da LGPD no âmbito público brasileiro.

Por fim, na seção 6 são apresentadas as considerações finais.

## **2 – Histórico jurídico da proteção de dados pessoais**

### **2.1 – Panorama mundial**

No âmbito mundial, a proteção de dados pessoais como disciplina jurídica vem sendo tratada desde a década de 70, envolvendo atualmente mais de 140 países.<sup>9</sup>

Conforme Sarlet, “é objeto de elevado consenso que o direito à proteção de dados

---

<sup>9</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 22.

personais é, simultaneamente, um direito humano e um direito fundamental, o que, calha enfatizar, não afasta situações de tensão e conflitos normativos, de diversa natureza”.<sup>10</sup>

Para consubstanciar direitos e garantias para os cidadãos, assim como limites para os tratamentos de dados e mecanismos de redução de riscos proporcionados pelo tratamento de dados, os países têm criado marcos regulatórios, a exemplo da Lei de Proteção de Dados do Estado alemão de Hesse, de 1970, considerada a primeira lei de proteção de dados do mundo<sup>11</sup> e o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia, de 2016, mais conhecido como GDPR.<sup>12</sup>

Conforme Doneda, “um dos fatores que fortaleceram a necessidade de proteção da privacidade foi o desenvolvimento tecnológico, dadas as possíveis novas formas de veiculação e obtenção de informações sobre as pessoas”.<sup>13</sup> As capacidades computacionais permitem o acesso a dados armazenados em massivos bancos de dados de forma rápida, em alguns segundos, além de permitirem a combinação de dados entre esses bancos para a obtenção de informações mais precisas.

Considerando esse contexto de avanço tecnológico e a consolidação da União Europeia, foi adotada a Diretiva 95/46/CE, “relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados”,<sup>14</sup> que foi substituída em 2016 pelo GDPR, sendo este um importante referencial para diversos Estados estabelecerem seus marcos regulatórios sobre proteção de dados pessoais e privacidade.

## 2.2 – Panorama nacional

Já no âmbito nacional, a legislação brasileira que tratava de proteção de dados pessoais e privacidade era esparsa e a assistemática.<sup>15</sup> Conforme Schreiber, o direito à proteção de dados era tangenciado por leis como: o Marco Civil da Internet – Lei nº 12.965, de 2014 –, que prevê a proteção de dados pessoais como um de seus princípios; o Código de Defesa do

---

<sup>10</sup> SARLET, Ingo W. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 44.

<sup>11</sup> DÖHMANN, Indra S. G. A proteção de dados pessoais sob o regulamento geral de proteção de dados da União Europeia. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 114.

<sup>12</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 22-28.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 28.

<sup>15</sup> DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo W.; MENDES, Laura S.; RODRIGUES JUNIOR, Otávio L. (coord.). BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. 743p.

Consumidor – Lei nº 8.078, de 1990 –, que traz regras específicas sobre bancos de dados e cadastros de consumidores; e a Lei do Habeas Data – Lei nº 9.507, de 1997.<sup>16</sup>

Reconhece-se forte influência do GDPR europeia na elaboração da LGPD brasileira, que incorporou uma série de institutos, princípios e regras da normativa europeia.<sup>17</sup>

Com a edição da LGPD, em 14 de agosto de 2018, o Brasil passou a ter uma norma especial sobre o tema, trazendo em um único documento elementos principiológicos, conceituais, obrigacionais e sancionatórios sobre proteção de dados pessoais e privacidade.

No âmbito constitucional, o Supremo Tribunal Federal já reconhecia um direito fundamental à proteção de dados pessoais, a exemplo do julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidades nº 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393, realizado em maio de 2020.<sup>18</sup>

Mais recentemente foi promulgada a Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022,<sup>19</sup> que alterou a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais, e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.<sup>20</sup>

A incorporação da proteção à privacidade no ordenamento jurídico brasileiro é verificada por meio da previsão constitucional da inviolabilidade da vida privada,<sup>21</sup> também tratada no Código Civil de 2002.<sup>22</sup>

Todavia, o efetivo desenvolvimento e aplicação desse direito não chegaram a estabelecer um arcabouço capaz lidar com as novas situações e questões que surgiriam com a

<sup>16</sup> SCHREIBER, Anderson. Responsabilidade civil na lei geral de proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 330.

<sup>17</sup> SARLET, Ingo W. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 45.

<sup>18</sup> DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo W.; MENDES, Laura S.; RODRIGUES JUNIOR, Otávio L. (coord.). BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 14.

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 115**, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm)>. Acesso em 27 jul. 2022.

<sup>20</sup> Art. 5º [...] LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. [...] Art. 21. Compete à União: [...] XXVI - organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei. Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXX - proteção e tratamento de dados pessoais.

<sup>21</sup> “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (Inciso X, art. 5º, Constituição Federal de 1988).

<sup>22</sup> “A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma” (Art. 21, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

introdução de novas tecnologias,<sup>23</sup> a exemplo da Internet das Coisas, as análises de Big Data e a Inteligência Artificial.<sup>24</sup>

Entre as iniciativas legislativas brasileiras para a tentativa de estabelecer normas que tratassem de proteção de dados e privacidade, pode-se citar o Projeto de Lei nº 2.796 de 1980, que visava assegurar aos cidadãos acesso às suas informações constantes de bancos de dados, a ação de *habeas data* na Constituição de 1988,<sup>25</sup> e as legislações dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, que criaram leis sobre o direito de acesso e retificação de dados pessoais, já utilizando elementos como o princípio da finalidade ou o consentimento informado, abrindo o caminho para o debate referente à ação de *habeas data* na Constituição de 1988.<sup>26</sup>

Uma das normas mais importantes que já tratava de proteção de dados pessoais anteriores à LGPD é o Código de Defesa do Consumidor, que estabeleceu vetores e princípios de proteção ao consumidor adaptáveis a várias situações, contendo um sistema de proteção concreta com base no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, concentrando um volume considerável das demandas relacionadas a dados pessoais nas relações de consumo, a exemplo do seu art. 43,<sup>27</sup> que se aplica aos bancos de dados de proteção ao crédito, contribuindo para a consolidação do entendimento acerca da existência do direito do consumidor sobre seus dados pessoais, fomentando, inclusive, discussões acerca do registro de dados sobre operações financeiras do consumidor, contribuindo para a edição de legislação específica, a Lei nº 12.414/2011 – a Lei do Cadastro Positivo.<sup>28</sup> Conforme Doneda:

A Lei do Cadastro Positivo foi a primeira normativa brasileira concebida a partir de conceitos e de uma sistemática comum à tradição de proteção de dados, que já estava consolidada em outros países. É possível observar a presença de conceitos como o de dados sensíveis e outros, bem como de alguns dos princípios mais importantes de proteção de dados, entre os quais os da finalidade, transparência, minimização e segurança, entre outros.<sup>29</sup>

Outra norma relevante é o Marco Civil da Internet – Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabeleceu um regime de direitos para o usuário da Internet e implementou

---

<sup>23</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 30.

<sup>24</sup> BELLI, Luca. Como implementar a LGPD por meio da avaliação de impacto sobre privacidade e ética de dados - AIPED. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 404.

<sup>25</sup> DONEDA, op. cit., p. 30.

<sup>26</sup> DONEDA, op. cit., p. 31.

<sup>27</sup> “O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes” (Art. 43, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

<sup>28</sup> DONEDA, op. cit., p. 33.

<sup>29</sup> DONEDA, op. cit., p. 34.

procedimentos relacionados ao uso de dados pessoais. Todavia, não tinha a finalidade precípua de regulamentar a proteção de dados pessoais, registrando em seu art. 3º a proteção de dados pessoais como um princípio no uso da Internet, abrindo espaço para futura regulamentação.<sup>30</sup>

Quanto à própria LGPD, a sua gênese remonta as discussões sobre comércio eletrônico, no âmbito de negociações internas no Mercosul, sobre uma regulamentação unificada em matéria de proteção de dados para os países do bloco. No Brasil, em 2005, foi realizado o I Seminário Internacional sobre Proteção de Dados Pessoais, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.<sup>31</sup>

Como resultado desse debate, órgãos do Poder Executivo passaram a providenciar iniciativas voltadas à internalização da proteção de dados pessoais. Assim, o texto que serviu de base para um debate público e que é o primeiro antecedente direto do que hoje é a LGPD foi tornado público pelo Ministério da Justiça em 30 de novembro de 2010. Entre 2011 e 2015, o texto-base do anteprojeto foi submetido a diversas revisões e aperfeiçoamentos, incluindo debates internos no governo federal, e também com a participação pública.<sup>32</sup>

O projeto foi protocolado na Câmara dos Deputados como o PL 5.276/2016,<sup>33</sup> sendo que já tramitava o PL 4.060/2012 na Câmara, e no Senado o PL 330/2013, o PL 131/2014 e o PL 181/2014.<sup>34</sup> A LGPD foi sancionada em 14 de agosto de 2018, entrando em vigor em 18 de setembro de 2020, exceto quanto aos dispositivos que tratam das sanções administrativas, os arts. 52 a 54, que entraram em vigor em 1º de agosto de 2021.<sup>35</sup>

### 3 – O tratamento de dados pessoais e o setor público

O tratamento<sup>36</sup> de dados pessoais é realizado por controladores – a quem compete as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais – e por operadores – que tratam os dados pessoais em nome do controlador –, e pode ser realizado por pessoas naturais ou jurídicas,

<sup>30</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 34.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 34-35.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

<sup>33</sup> Conforme ementa, o PL dispõe sobre o tratamento de dados pessoais para a garantia do livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa natural.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>35</sup> EHRHARDT JÚNIOR, Marcos. **A LGPD finalmente entrou em vigor. E agora?** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/337481/a-lgpd-finalmente-entrou-em-vigor--e-agora>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

<sup>36</sup> Conforme inciso X, art. 5º, da LGPD, tratamento é “toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração”.

públicas o privadas.

Assim, a LGPD se aplica ao setor público, em que os agentes estatais tratam dados pessoais dos cidadãos para, entre outras finalidades, viabilizar a prestação de serviços públicos. Isso se potencializa na medida em que o Estado passa pela transformação digital dos serviços públicos, automatizando as atividades, realizando coletas e cruzamento de dados de forma mais sofisticada, o que, nas palavras de Wimmer: “têm tornado mais relevante e urgente o debate acerca das condições de contorno para o uso e tratamento de dados de cidadãos pelo Estado”.<sup>37</sup>

Além de tratar dados pessoais dos cidadãos, o Poder Público também trata outros tipos de dados pessoais, como aqueles relacionados ao pagamento de salário, à gestão de servidores públicos, às atividades de fiscalização e ao sancionamento.<sup>38</sup>

Sendo o Estado o detentor de grande massa de dados dos cidadãos, suscitam-se riscos de violações de direitos. Com uma maior visibilidade do Estado sobre seus cidadãos, há uma ampliação da sua capacidade de intervenção, seja para atingir finalidade sociais justas, como a distribuição de benefícios sociais, seja para finalidades nefastas. Assim, reforça-se a necessidade da limitação do Estado neste aspecto.<sup>39</sup>

Conforme Wimmer, as primeiras normas de proteção de dados pessoais surgiram com a preocupação central de proteger direitos e liberdades fundamentais em face da criação de grandes bases de dados centralizadas, atividade exercida predominantemente pelo Estado.<sup>40</sup>

Ao longo dos últimos cinquenta anos, verificou-se significativa evolução na adoção de tecnologia pelos governos, aumentando suas capacidades de tratamento, processamento e cruzamento de dados. Enfatizou-se o papel da tecnologia nos processos de governança pública, evoluindo-se do conceito de Governo Eletrônico para o conceito de Governo Digital, em que as tecnologias digitais são consideradas como parte integrante das estratégias de modernização do Estado e de criação de valor público.<sup>41</sup>

É nesse contexto que se insere a LGPD, em que o Estado deve observar a motivação e a legitimidade ao tratar dados pessoais, além de ter os devidos cuidados na proteção dos dados pessoais, uma vez que eventual mau uso de dados pela Administração Pública produz impactos além da esfera de direitos individuais, mas sobre a sociedade como um todo.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> WIMMER, Míriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 282.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 290.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 284.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 284.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 285.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 285.

Além do direito à privacidade, positivada no art. 17 da LGPD, a Lei também explicita, em seu art. 18, direitos relacionados à proteção de dados pessoais, em que o titular dos dados tem o direito de obter do controlador, a qualquer momento e mediante requisição: o acesso a seus dados, a confirmação da existência do tratamento dos seus dados, a correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados, a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade a LGPD, a portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto, entre outros.

Nesta seara, a relação entre cidadão e Poder Público é de natureza compulsória e se configura como requisito para o exercício da cidadania, em que o tratamento de dados pessoais pelo Estado é necessário para o desempenho de suas competências. Para isso, o Poder Público deve conciliar suas atividades com os princípios legais e constitucionais, a exemplo da eficiência, do interesse público, da publicidade, da finalidade, da adequação e da necessidade.<sup>43</sup>

### 3.1 – Bases legais aplicáveis ao setor público

Conforme dispõe o art. 7º da LGPD, o tratamento de dados pessoais somente poderá ocorrer nas hipóteses definidas em seus incisos<sup>44</sup> – bases legais –, devendo qualquer pessoa que trate dados pessoais defini-las para fundamentar o tratamento, para que seja legítimo e lícito.<sup>45</sup>

Para o caso de tratamento de dados pessoais pela Administração Pública, são mais diretamente aplicáveis as hipóteses insculpidas nos incisos II e III, do art. 7º da LGPD:

- II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
- III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e

<sup>43</sup> WIMMER, Míriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 290.

<sup>44</sup> Art. 7º: O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular; II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais; V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados; VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral [...]; VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro; VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

<sup>45</sup> VIOLA, Mário; TEFFÉ, Chiara S. de. Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais dos artigos 7.º e 11. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 131-132.

regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

As políticas públicas podem envolver, por exemplo, a implementação de saneamento básico, de auxílios aos cidadãos em situação de vulnerabilidade, como o Auxílio Brasil,<sup>46</sup> ou de projetos voltados à educação de crianças e adolescentes.<sup>47</sup>

Demais incisos também podem ser aplicáveis à Administração Pública, em menor incidência, como: para tratar dados para a realização de estudos por órgão estatal de pesquisa, para a execução de contratos administrativos, para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, para a tutela da saúde pública, serviços de saúde ou autoridade sanitária e para a proteção do crédito.<sup>48</sup>

O estabelecimento das bases legais, como hipóteses de tratamento de dados pessoais, visa viabilizar a implementação de instrumentos para a proteção dos dados pessoais e privacidade, definindo maior controle dos dados tratados, impondo deveres e responsabilidades aos agentes de tratamento, proporcionando segurança para que as informações circulem, além de contribuir para análise antecipada de riscos de violação à privacidade e aos dados pessoais.<sup>49</sup>

### **3.2 – O dever de proteção de dados pessoais e à privacidade**

Por ser um bem tutelado previsto em lei e com respaldo principiológico na Constituição Federal, os dados pessoais e a privacidade necessitam de especial atenção quanto à sua proteção, sendo dever dos controladores e operadores zelar por esta proteção ao tratarem os dados, realizando atividades como: gerenciar o consentimento do titular para tratamento de dados pessoais, tratar os dados conforme finalidades previamente definidas, prover medidas de segurança técnicas e administrativas para a proteção dos dados, manter o registro das operações de tratamento dos dados, eliminar os dados após o tratamento, reparar os danos patrimonial, moral, individual ou coletivo causados em razão do tratamento de dados pessoais, etc.

Não obstante, o Estado desempenha uma fundamental atividade de regular e disciplinar a proteção de dados pessoais e privacidade, que vai desde a criminalização de ações e omissões, responsabilização civil, instituição de mecanismos processuais, a até a criação de

---

<sup>46</sup> O Auxílio Brasil é um programa social de transferência de renda, destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Informações em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>.

<sup>47</sup> VIOLA, Mário; TEFFÉ, Chiara S. de. Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais dos artigos 7.º e 11. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 147.

<sup>48</sup> Ibidem, p. 147-151.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 159.

órgãos e entidades encarregados de levar a efeito os deveres de proteção, como a criação e estruturação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD.<sup>50</sup>

O Poder Judiciário também contribui neste aspecto, no controle do cumprimento dos deveres de proteção pela Administração Pública e pelos particulares, a exemplo do reconhecimento de um direito fundamental à proteção de dados e um direito à autodeterminação informativa,<sup>51</sup> antes mesmo da edição da LGPD e da Emenda Constitucional nº 115, de 2022, e em diversos julgados que tratam do tema.

## **4 – Violação à proteção de dados pessoais e sanções aplicáveis**

### **4.1 – Segurança da informação e vazamento de dados**

À medida em que cresce o número de operações com dados pessoais, tornam-se cada vez mais necessárias as ações de segurança da informação, com requisitos apropriados para a protegê-los, de modo a evitar vazamentos e consequentes danos aos titulares.<sup>52</sup>

Da mesma forma que ocorre no âmbito do Direito do Consumidor, no âmbito da LGPD o consumidor/usuário também é a parte vulnerável, ficando alheio aos detalhes técnicos envolvidos na utilização de aplicativos e nas atividades de tratamento de dados pessoais.<sup>53</sup>

Conforme Menke e Goulart, dada a informatização quase que total das atividades que visam ao tratamento de dados pessoais, “praticamente todos os dados tratados são mantidos em sistemas informáticos. Esses sistemas, como se sabe, possuem vulnerabilidades que, quando exploradas, podem permitir vazamentos ou a destruição de dados”.<sup>54</sup>

Para tratar dessa questão, na área da Ciência da Computação foi desenvolvida uma série de práticas que compõem a disciplina da segurança da informação, que busca proteger os atributos dos sistemas e dos dados: a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade.<sup>55,56</sup>

---

<sup>50</sup> SARLET, Ingo W. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 66.

<sup>51</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>52</sup> MENKE, Fabiano; GOULART, Guilherme D. Segurança da informação e vazamento de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 350.

<sup>53</sup> Ibidem, p. 351.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 355.

<sup>55</sup> A confidencialidade é a característica da informação que precisa ser protegida contra um acesso ou uso não autorizado, a integridade é o atributo que visa a garantir que a informação não foi alterada no seu ciclo de vida, a não ser quando a alteração é autorizada, e a disponibilidade é o atributo que garante que a informação estará disponível quando for necessário ser acessada.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 355.

Assim, qualquer programa de segurança da informação deve adotar tanto medidas técnicas quanto administrativas. Medidas administrativas visam estabelecer a cultura de segurança da informação em toda a organização e à promoção da conformidade das ações com toda a LGPD, a exemplo do estabelecimento de políticas de segurança, padrões e guias de procedimentos para controlar o comportamento dos indivíduos na organização. Já as medidas técnicas envolvem o uso de recursos, como firewalls, *antimalware*, antivírus, controles de acesso nos sistemas operacionais, *tokens*, criptografia, entre outros.<sup>57</sup>

A própria LGPD cita, no art. 6º, inciso VII, o Princípio da Segurança,<sup>58</sup> trazendo o dever geral de segurança, que se traduz na tomada de medidas técnicas e administrativas em prol da proteção de dados pessoais e privacidade, contra acessos não autorizados, situações de perda, alteração, vazamento, e tratamento inadequado ou ilícito dos dados.<sup>59</sup>

No Brasil, existem normativos que regulam a segurança em ambientes cibernéticos, como o Decreto nº 9.936, de 2019, relacionado à Lei do Cadastro Positivo, que menciona a necessidade de observância de aspectos técnico-operacionais, utilização de certificações de adequação de segurança dos sistemas e política de segurança da informação; o Decreto nº 8.771, de 2016, que regulamenta o Marco Civil da Internet, estabelecendo medidas de segurança, como o estabelecimento de controle estrito sobre o acesso aos dados, a previsão de mecanismos de autenticação, a criação de inventário detalhado dos acessos aos registros e o uso de solução de gestão dos registros;<sup>60</sup> o Decreto nº 10.748, de 16 de julho de 2021, que institui a Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos; o Decreto nº 10.641, de 2 de março de 2021, que altera o Decreto nº 9.637, que institui a Política Nacional de Segurança da Informação e dispõe sobre a governança da segurança da informação; o Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020, que aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética; a Instrução Normativa GSI/PR nº 3, de 28 de maio de 2021, que dispõe sobre os processos relacionados à gestão de segurança da informação nos órgãos e nas entidades da administração pública federal; entre outras normas.

## 4.2 - Casos de vazamento de dados no setor público brasileiro

Bachmann e Serratto relembram um dos ataques *hackers* mais graves já realizados

---

<sup>57</sup> MENKE, Fabiano; GOULART, Guilherme D. Segurança da informação e vazamento de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 356.

<sup>58</sup> “Segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão” (Inciso VII, art 6º, LGPD).

<sup>59</sup> Ibidem, p. 356.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 357.

contra a Administração Pública: em 2020 o Supremo Tribunal de Justiça foi invadido e os dados dos seus equipamentos servidores foram criptografados, ocasionando suspensão das atividades, de sessões de julgamento, de audiências e inclusive de prazos processuais.<sup>61</sup>

Bachmann e Serratto também citam outros casos de ataques cibernéticos ocorridos no Brasil e notícias sobre os danos mais relevantes:<sup>62</sup>

- O Brasil é o segundo país no ranking da ONU com maior prejuízo com ataques cibernéticos, com um prejuízo estimado em US\$ 22,5 bilhões em 2017;

- Em 2020 houve ataques contra Ministério da Saúde e Governo do Distrito Federal;

- Relatório de 2018 da Internet Organised Crime Threat Assessment aponta que o motivo de o Brasil ser o maior alvo dos ataques *on-line* da América Latina é a falta de legislação adequada sobre crimes cibernéticos;

- Apenas no ano de 2019 foram registrados 2.404 casos de invasão e tentativas de invasão aos computadores oficiais, perfazendo uma média de seis incidentes por dia.

De acordo com o site Olhar Digital, em 2021 houve um ataque em que 16 mil credenciais de funcionários de órgãos públicos das três esferas ficaram expostas na Internet.<sup>63</sup>

Ainda em 2021, ocorreu um mega vazamento de mais de 10 milhões de senhas de e-mail, sendo reconhecidos dados de mais de 70 mil agentes públicos dos três poderes do Brasil. Os *hackers* divulgaram em um fórum *on-line* senhas da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, da Agência Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Telecomunicações, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e de ministérios como o do Turismo e o de Transportes. Dados de secretarias estaduais e de prefeituras também foram divulgados nesse vazamento.<sup>64</sup>

Esses foram apenas alguns casos relevantes, que trazem diversos tipos de prejuízos aos seus titulares, como indisponibilidade de sistemas, negação de acesso a serviços e fraudes.

Assim, as violações a dados pessoais, tanto acidentais quanto ilícitas, devem ser evitadas e combatidas, e para isso, a LGPD traz diversos mecanismos, como orientações de prevenção, de controle de tratamento de dados e sanções para os casos de atos ilícitos.

---

<sup>61</sup> BACHMANN, Christian; SERRATTO, Ana Paula de C. O papel da TI no processo de segurança e proteção de dados na administração pública. In: PIRONTI, Rodrigo (Coord.). **Lei geral de proteção de dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum Ltda., 2021. p. 87.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 86-87.

<sup>63</sup> OLHAR DIGITAL. **Em 2021, servidores públicos tiveram 16 mil dados vazados**. Disponível em: <<https://olhardigital.com.br/2021/11/22/seguranca/em-2021-servidores-publicos-tiveram-16-mil-dados-vazados/>>. Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>64</sup> BOSCO, Natália. **Correio Brasiliense. Megavazamento de dados de brasileiros afeta órgãos públicos**. Disponível em: <<https://www.correiobrasiliense.com.br/brasil/2021/03/4910378-megavazamento-de-dados-de-brasileiros-afeta-orgaos-publicos.html>>. Acesso em 24 out. 2021.

### 4.3 – Sanções às violações de proteção de dados pessoais

Na ocorrência de infração à normas da LGPD e da Constituição Federal sobre o tema, é cabível a responsabilização dos agentes nas esferas administrativa, cível e penal.<sup>65</sup>

Quanto à legislação penal relacionada à violação da proteção de dados e privacidade, a LGPD não cria novos tipos penais, sendo aplicável, portanto, outras leis já pertencentes ao ordenamento jurídico, como o Código Penal Brasileiro,<sup>66</sup> que prevê os crimes de modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações, crimes contra a honra, estelionato, falsa identidade, entre outros.

Quanto à esfera cível, a LGPD prevê: aquele que, “em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo”.

Conforme Schreiber, o dano é a figura nuclear da responsabilidade civil, sendo tradicionalmente conceituado como a lesão a um interesse juridicamente protegido, em que o dano patrimonial ocorre quando há lesão a um interesse jurídico passível de valoração econômica, e o dano moral quando há lesão a um interesse jurídico ligado à personalidade humana, inclusive de terceiros e da coletividade.<sup>67</sup>

Conforme descrito no parágrafo único do art. 44 da LGPD,<sup>68</sup> a ausência de adoção das medidas de segurança técnicas e administrativas aptas a protegerem os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de tratamento de dados constitui uma situação que atrai a incidência da responsabilidade civil pelos danos causados, pois resulta da violação de dever jurídico de ações de precaução.<sup>69</sup>

Assim, para promover a defesa dos interesses e dos direitos dos titulares de dados pessoais, poderá se recorrer à jurisdição, individual ou coletivamente. Para a reparação, não há necessidade que o autor tenha uma efetiva lesão para provocar a atuação jurisdicional. A ameaça a lesão a direito do titular dos dados pessoais já traz o cabimento de medidas protetivas,

<sup>65</sup> NAVARRO, Jenifer P.; CRUZ, Fernanda P. S. **A LGPD e a responsabilidade penal**. Maio 2020. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/81849/a-lgpd-e-a-responsabilidade-penal>>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>66</sup> MALDONADO, Laura B.; SOTERO, Andrea L. E. Aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – Lei 13.709/18: Sanções administrativas e criminais. **Revista ibero-americana de humanidades, ciências e educação**. São Paulo, v. 7, n. 3, p. 221-229, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.periodicorease.pro.br/rease/article/view/771/364>>. Acesso em: 15 set. 2021. p. 227.

<sup>67</sup> SCHREIBER, Anderson. Responsabilidade civil na lei geral de proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 332-333.

<sup>68</sup> “Responde pelos danos decorrentes da violação da segurança dos dados o controlador ou o operador que, ao deixar de adotar as medidas de segurança previstas no art. 46 desta Lei, der causa ao dano”.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 338.

com ampla utilização das medidas cautelares previstas no Código de Processo Civil.<sup>70</sup>

Nas ações judiciais, é possível formular pedido de condenação em dano moral coletivo, trazendo um caráter punitivo e pedagógico ao infrator, de modo a desestimular a reiteração da conduta irregular de tratamento de dados pessoais.<sup>71</sup>

Quanto à esfera administrativa, ao infringirem as normas dispostas na LGPD, os responsáveis estão sujeitos a sanções administrativas, que incluem advertência, multa, publicização da infração, bloqueio de dados pessoais, eliminação de dados pessoais, suspensão do funcionamento do banco de dados, e suspensão/proibição do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais, conforme dispõe o art. 52 da LGPD.

Para os entes públicos, a LGPD previu a possibilidade de aplicação das sanções de advertência, publicização da infração, bloqueio e eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração. Todavia, a sanção de multa prevista na LGPD não é aplicável ao Poder Público,<sup>72</sup> o que induz o entendimento de que os agentes públicos são menos penalizados quando cometem infração à LGPD, em comparação aos agentes privados no cometimento de mesma conduta.

Ocorre que o Poder Público já se encontra submetido a mecanismos próprios de controle, o que inclui regramentos específicos para disciplinar sua atuação. Entre estes mecanismos pode-se citar: comunicação da conduta infracional aos órgãos de controle interno,<sup>73</sup> sanções previstas no Estatuto do Servidor Público Federal – Lei nº 8.112, de 1990 –, na Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429, de 1992 – e na Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 2011.<sup>74</sup>

## **5 – Análise da aplicação da norma de proteção de dados pessoais no Brasil**

Para a verificação da aderência da LGPD no âmbito público brasileiro, procedeu-se a uma análise comparativa frente à sua aplicação no âmbito privado brasileiro e também ao cenário europeu, neste à luz do GDPR.

---

<sup>70</sup> BESSA, Leonardo R.; NUNES, Ana L. Instrumentos processuais de tutela individual e coletiva: análise do art. 22 da LGPD. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 669.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 684.

<sup>72</sup> WIMMER, Míriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 296.

<sup>73</sup> Inciso XXII, art. 55, da LGPD.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 296.

### 5.1 – Aplicação da LGPD no setor público *versus* setor privado no Brasil

A primeira análise tratou da comparação entre a aplicação da LGPD no setor público e no setor privado.

Um primeiro aspecto que merece destaque é quanto à finalidade. Enquanto na gestão pública o foco está no bem comum, na gestão privada está no lucro e no consumo.<sup>75</sup>

Assim, a gestão do setor público deve primar pelos princípios da Administração Pública, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ocorre que, na busca do cumprimento de tais princípios, muitos gestores públicos se esbarram na burocracia, excesso de formalismo, resistência a mudanças, falta de comprometimento e de profissionalização dos agentes públicos, entre outros,<sup>76</sup> sendo um grande desafio superarem esses problemas para que haja ampliação e melhorias na prestação de serviços públicos, ainda mais em um cenário de frequentes avanços tecnológicos.

Já no setor privado, verifica-se uma maior liberdade e flexibilidade para o exercício das funções dos gestores,<sup>77</sup> o que permite maior celeridade na entrega de resultados.

Tais atributos são importantes na gestão da implantação da LGPD nas organizações, principalmente para aquelas que detêm grandes bases de dados pessoais, para viabilizarem a contratação de desenvolvedores de software para adequar os sistemas computacionais, a contratação de consultores para o mapeamento de processos e apoio na inventariação de dados pessoais, a realização de capacitações para sensibilização dos funcionários/servidores e clientes/cidadãos, e a contratação/indicação do encarregado de dados pessoais.

Ainda quanto à diferença entre os setores público e privado, um segundo aspecto é quanto à responsabilização na ocorrência de violação de dados pessoais. Conforme já abordado, ao setor público não recai a sanção administrativa de multa, todavia recaem demais sanções nela previstas, além de sanções das esferas penal e cível, a exemplo de indenizações por danos patrimoniais e morais.

---

<sup>75</sup> UNICENSUMAR. **Entenda as diferenças entre Gestão Pública e a administração privada.** Disponível em: <<https://www.unicesumar.edu.br/blog/gestao-publica-e-administracao-privada>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>76</sup> UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Desafios da gestão pública contemporânea: uma análise no Instituto Federal Sul-rio-grandense – ifsul.** XII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/97661/Desafios%20Da%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Contempor%C3%A2nea%20Uma%20An%C3%A1lise%20No%20Instituto%20Federal%20Sul-Rio-Grandense.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>77</sup> NOGUEIRA, Fernando de M. **Gestão estratégica no setor público: especificidades, limites e possibilidades.** Revista Inteligência Empresarial. Disponível em: <<http://revista.diretiva1.com.br/blog/artigos/19/Gestao-Estrategica-no-Setor-Publico-Especificidades-Limites-e-Possibilidades>>. Acesso em 28 ago. 2022.

Assim, para o levantamento de sanções a violações de proteção de dados pessoais no Brasil, recorreu-se ao “Portal da Violações – LGPD”, mantido pela Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados. Este portal é um serviço de consulta pública gratuita que reúne as autuações relacionadas com privacidade de dados sob a égide da LGPD e de outras normas relacionadas ao tema.<sup>78</sup>

Em coleta realizada em 14 de agosto de 2022, pode-se extrair as seguintes informações, referentes ao período de 16/01/2015 a 22/03/2022:

Aspecto	Violações pelo setor privado brasileiro	Violações pelo setor público brasileiro	Total
Quantidade de registros de violações:	81	6	87
Valor da maior multa aplicada no período: <sup>79</sup>	R\$ 2.500.000,00	R\$ 50.000,00	-
Valor total de multas aplicadas no período:	R\$ 4.287.475,68	R\$ 59.650,25	R\$ 4.347.125,93

Tabela 1 - Principais informações do Portal de Violações – LGPD – Brasil.

Com base nos dados na Tabela 1, verifica-se que apenas 6 sanções foram aplicadas a entes públicos (7%),<sup>80</sup> enquanto foram aplicadas 81 sanções a entes privados (93%) por violação a proteção de dados pessoais.

Do ponto de vista financeiro, as multas aplicadas ao setor público corresponderam a 1,4% (R\$ 59.650,25) do total apurado, enquanto as aplicadas ao setor privado corresponderam a 98,6% (R\$ 4.287.475,68).

Essa informação por si só não é suficiente para avaliar a efetividade da aplicação da LGPD, mas combinada a outros elementos mostra como o Brasil está aquém de uma estrutura adequada para a proteção dos dados pessoais e da privacidade dos seus titulares.

Entre os outros elementos, pode-se citar que, no Brasil, o Poder Público é o maior detentor de bases de dados pessoais, que são necessários para a consecução de políticas públicas e prestação de serviços públicos. As bases de dados crescem cada vez mais, seja pela inserção

<sup>78</sup> ANPPD. Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados. **Portal das violações – LGPD**. Disponível em: <<https://anppd.org/violacoes>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

<sup>79</sup> A maior penalização já aplicada no setor privado devido a descumprimento da LGPD no Brasil foi contra uma empresa do mercado de software, no valor de R\$ 2.500.000,00, por infração à LGPD, art. 6º, II; CF/88, art. 5º, X, MCI, art. 7, II e IX. Já no setor público foi a uma empresa de comunicação, no valor de R\$ 50.000,00, por vazamento de dados pessoais sigilosos em posse do Estado por empresa de comunicação.

<sup>80</sup> Sanções aplicadas contra empresa pública de comunicação, municípios, estados e Congresso Nacional. As indenizações por dano moral somaram R\$ 19.883,42. Disponível em: <<https://anppd.org/violacoes>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

de novos registros – novos beneficiados com a ampliação das políticas públicas – seja pela criação de novos serviços públicos digitais, acelerados pela transformação digital e novas tecnologias, como a Internet das coisas e a inteligência artificial; quanto maior for a quantidade de atividades de tratamento de dados pessoais, maiores são as chances de violações, se as medidas de proteção de dados e de dissuasão de violações não forem tomadas.

Não obstante, a literatura tem indicado que aos agentes públicos são aplicáveis outros normativos sancionadores, mas são de caráter geral, a exemplo do Estatuto do Servidor Público Federal – Lei nº 8.112, de 1990 –, da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429, de 1992 – e da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 2011.<sup>81</sup>

Em busca a sites da Administração Pública Federal, como o Portal de Dados Abertos e o Portal da Transparência,<sup>82</sup> não foram identificados dados, nem mesmo agregados, de servidores públicos que foram sancionados por cometerem violações a dados pessoais.

Todavia, o Portal da Transparência dispõe de dados de servidores expulsos da Administração Pública Federal, o que inclui as sanções de demissão, destituição e cassação de aposentadoria, não incluindo demais sanções aplicáveis a agentes públicos. Dos 5.582 servidores expulsos no período de 10/01/2003 a 29/07/2022, nenhum foi referente a violação de dados pessoais.<sup>83</sup>

Assim, a ausência de transparência e divulgação completa dos dados e a não responsabilização de agentes públicos pela violação da proteção de dados pessoais podem estar contribuindo para um comportamento de descuido e impunidade por parte dos agentes públicos nas atividades de tratamento de dados pessoais.

Outra perspectiva que cabe apresentar sobre os dados da Tabela 1 é quanto às normas que fundamentaram as violações de dados pessoais: do total de sanções (87) aplicadas no período, 59 foram decorrentes de violação a dispositivos da LGPD (68%), 9 a dispositivos da Constituição Federal de 1988 (10%), 7 do Código de Defesa do Consumidor (8%), 6 do Marco Civil da Internet (7%) e 6 decorrentes de violação a outras leis (7%).

Observa-se, portanto, que a LGPD figura como o principal fundamento legal quanto a violação de dados pessoais no Brasil. Todavia, houve apenas uma sanção de natureza

---

<sup>81</sup> WIMMER, Míriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 296.

<sup>82</sup> Disponíveis em: <<https://dados.gov.br/>> e <<https://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>83</sup> Palavras-chaves utilizadas na busca: “dados”, “violação” e “violações”. Disponível em: <<https://www.portaldatransparencia.gov.br/sancoes/ceaf?ordenarPor=nome&direcao=asc>>. Acesso em 28 ago. 2022.

administrativa,<sup>84</sup> frente ao quantitativo de 86 de natureza judicial.

Tal fato pode estar associado à falta de regulamentação específica para aplicação de sanções administrativas previstas na LGPD, uma atividade a ser realizada pela ANPD. Entre elas está a norma que conterà as metodologias que orientarão o cálculo do valor-base das sanções de multa, conforme dispõe o art. 53 da LGPD.

Soma-se a isso o tardio estabelecimento da estrutura da ANPD, que só foi implantada em 2020,<sup>85</sup> e a tardia vigência dos dispositivos das sanções administrativas previstos na LGPD, que só entraram em vigor em 1º de agosto de 2021 – quase um ano após a vigência dos demais dispositivos da Lei –, sendo passíveis de aplicação apenas pela ANPD.

Esse conjunto de fatores pode estar contribuindo tanto para a impunidade dos infratores, quanto para a canalização de ações quase que exclusivamente ao Poder Judiciário.

## **5.2 – Aplicação da LGPD no Brasil *versus* aplicação do GDPR na União Europeia**

A segunda análise tratou da comparação entre a aplicação da LGPD no Brasil e a aplicação do GDPR na União Europeia.

Apesar de as normas entrarem em vigor em datas diferentes,<sup>86</sup> estando o GDPR praticamente dois anos à frente da LGPD, é importante a realização de análises e comparações, no intuito de se observar elementos que possam contribuir na efetividade das normas.

Um primeiro aspecto a ser considerado é a maturidade e o avanço da União Europeia quanto a normas de proteção de dados,<sup>87</sup> que vem tendo grande destaque desde a publicação da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho,<sup>88</sup> de 24 de outubro de 1995, “relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados”, perfazendo quase três décadas de normas de proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas, do direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais.

<sup>84</sup> Indenização por danos morais coletivo. Segmento de vendas on-Line. Inquérito Civil Público nº 08190.044813/18-44 - TAC nº 01/2019. Emissor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Valor: R\$ 500.000,00. Disponível em: <<https://anppd.org/violacoes>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

<sup>85</sup> A ANPD foi estabelecida pelo Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, e transformada em autarquia de natureza especial por meio da Medida Provisória nº 1.124, de 13 de junho de 2022.

<sup>86</sup> O GDPR entrou em vigor em 25 de maio de 2018, e a LGPD em 18 de setembro de 2020 para a maioria dos seus dispositivos, e em 1º de agosto de 2021 para os dispositivos sobre sanções.

<sup>87</sup> MILAGRE, José A. **Em que pé estão as leis de proteção de dados no mundo**. Consumidor Moderno. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2021/02/08/em-que-pe-estao-as-leis-de-protecao-de-dados-no-mundo/>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>88</sup> Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>>. Acesso em 28 ago. 2022.

Pequenas alterações foram realizadas na Diretiva 95/46/CE, como a Diretiva ePrivacy 2002/58/CE e Diretiva Complementar 2009/136/CE, sobre o emprego de *cookies* para a área da telecomunicação.<sup>89</sup> Em 25 de maio de 2018 o GDPR substituiu a Diretiva 95/46/CE.

Enquanto no Brasil as organizações ainda estão se adaptando à LGPD, na Europa a segurança de dados já é prática comum, o que inclui farta documentação e boas práticas, que complementam a legislação e indicam aos agentes de tratamento de dados pessoais as medidas necessárias de como implementar e manter a conformidade.<sup>90</sup>

O segundo aspecto tratado nesta análise é quanto às sanções aplicadas entre o Brasil e a União Europeia quanto a violação de dados pessoais.

Para subsidiar a análise, elaborou-se o seguinte quadro comparativo, contendo as sanções previstas na LGPD e no GDPR:

<b>Sanções da LGPD<sup>91</sup> - Brasil</b>	<b>Sanções do GDPR<sup>92</sup> – União Europeia</b>
Advertência, com prazo para adoção de medidas corretivas.	Advertências e repreensões.
Multa simples, de até 2% do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, limitada a R\$ 50.000.000,00 por infração.	Multa de até EUR 20.000.000,00, ou, no caso de empresas, de até 4% do seu faturamento anual a nível mundial correspondente ao exercício financeiro anterior, o que for mais elevado.
Multa diária, limitada a R\$ 50.000.000,00.	-
Publicização da infração.	-
Bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização.	Limitação do tratamento.
Eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração.	Apagamento de dados pessoais.
Suspensão parcial do funcionamento do banco de dados a que se refere a infração pelo período máximo de 6 meses, prorrogável por igual período.	Limitação do tratamento.
Suspensão da atividade de tratamento dos dados pessoais a que se refere a infração pelo período máximo de 6 meses, prorrogável por igual período.	Limitação temporária ou definitiva ao tratamento de dados.
Proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados.	Proibição do tratamento de dados pessoais.
-	Suspensão do envio de dados para destinatários em países terceiros ou para organizações internacionais.

Tabela 2 - Sanções administrativas – LGPD e GDPR.

<sup>89</sup> DÖHMANN, Indra S. G. A proteção de dados pessoais sob o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 117.

<sup>90</sup> MILAGRE, José A. **Em que pé estão as leis de proteção de dados no mundo**. Consumidor Moderno. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2021/02/08/em-que-pe-estao-as-leis-de-protecao-de-dados-no-mundo/>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>91</sup> Conforme dispõe o art. 52 da LGPD. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2022.

<sup>92</sup> Conforme dispõem os arts. 58, 83 e 84 do GDPR. Disponível em: <<https://gdprinfo.eu/pt-pt/pt-pt-article-83>>. Acesso em 26 ago. 2022.

Verifica-se que há razoável correspondência entre as naturezas das sanções aplicáveis na LGPD e no GDPR, até mesmo porque a LGPD se inspirou no GDPR.<sup>93</sup>

Todavia, no âmbito do GDPR, a sanção de multa por violação da norma é aplicável a qualquer agente infrator, independentemente da personalidade jurídica, já no âmbito da LGPD, a multa não é aplicável ao setor público, conforme dispõe o § 3º, art. 42, da LGPD.

Ademais, em verificação às demais sanções aplicáveis à Administração Pública previstas LGPD, como suspensão do banco de dados e a suspensão da atividade para o tratamento de dados, percebe-se que essas medidas podem causar maior prejuízo à população – destinatária das políticas públicas – do que aos próprios agentes públicos violadores, sendo até mesmo inviáveis de serem aplicadas,<sup>94</sup> devido à interrupção de serviços públicos e culminando, então, em inefetividade estatal.

Para o levantamento de aplicações de sanções sobre violação de dados pessoais no âmbito da União Europeia, utilizou-se o portal GDPR Enforcement Tracker,<sup>95</sup> contendo registros do período de 09/12/2018 a 22/08/2022, conforme apresentado a seguir:

Aspecto	Violações pelo Setor privado europeu	Violações pelo Setor Público europeu	Total
Quantidade de registros (multas):	1.198	173	1.371
Valor da maior multa aplicada no período: <sup>96</sup>	€ 746.000.000,00	€ 600.000,00	-
Valor total de multas aplicadas no período:	€ 1.651.309.249,00	€ 20.099.187,00	€ 1.671.408.436,00

Tabela 3 - Principais informações do GDPR Enforcement Tracker.

Verifica-se que foram registradas apenas 173 violações causadas por agentes públicos europeus no período (13%), enquanto foram registradas 1.198 violações por agentes privados (87%).

Do ponto de vista financeiro, as multas aplicadas ao setor público europeu

<sup>93</sup> WIMMER, Míriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 282.

<sup>94</sup> SANTI, Danielle; MAFRA, Marcos G. R. A responsabilização da Administração Pública na Lei Geral de Proteção de Dados. In: PIRONTI, Rodrigo (Coord.). **Lei geral de proteção de dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum Ltda., 2021. p. 148.

<sup>95</sup> O Enforcement Tracker é um portal que reúne as multas e penalidades que as autoridades de proteção de dados da União Europeia impuseram aos infratores, à luz do GDPR. Disponível em: <<https://www.enforcementtracker.com/>>. Acesso em 22 ago. 2022.

<sup>96</sup> A maior penalização já aplicada no setor privado devido a descumprimento do GDPR na União Europeia foi contra a empresa Amazon Europe Core S.à.r.l., no valor de 746 milhões de Euros, em Luxemburgo, pela falta de *compliance* com os princípios do GDPR.

corresponderam a 1,2% (€ 20.099.187,00) do total apurado, enquanto as aplicadas ao setor privado corresponderam a 98,8% (€ 1.651.309.249,00).

Entre os órgãos e entidades públicas europeias que sofreram multas estão municípios, departamentos policiais, ministérios, agências estatais, universidades e outras instituições de ensino, sendo o município de Enschede/Holanda o órgão que recebeu a maior multa, no valor de € 600.000,00, pela definição insuficiente de base legal para o processamento de dados pessoais, em atividade de medição de multidões no centro da cidade.

Fazendo-se uma comparação entre os percentuais de participação do setor público frente ao setor privado sobre as quantidades de violações cometidas, verifica-se que no Brasil 7% das violações foram cometidas por agentes públicos, enquanto que na União Europeia 13% foram cometidas por agentes públicos europeus, conforme a apresentado:

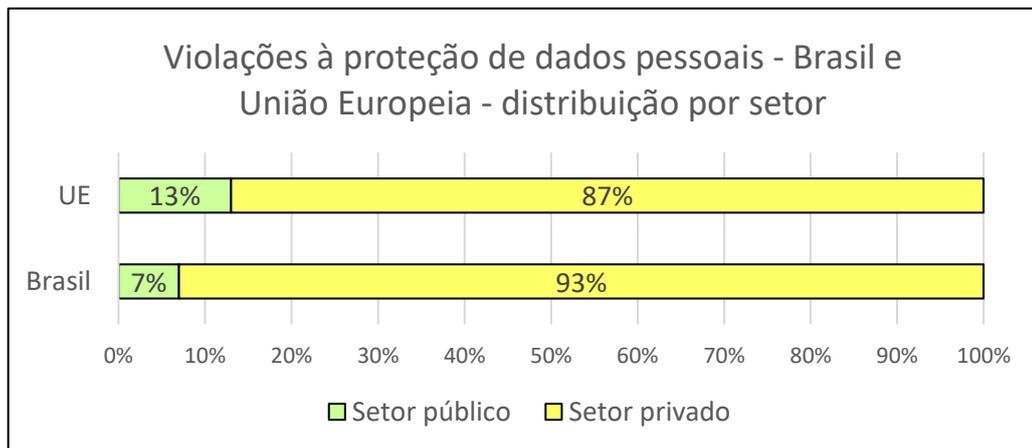


Figura 1 - Violações à proteção de dados pessoais – Brasil e UE – distribuição por setor.

Assim, verifica-se que no Brasil, proporcionalmente, há menos sanções aplicadas a agentes públicos por violações de proteção de dados pessoais quando comparado com a União Europeia, o que suscita uma possibilidade de falta de atuação do Poderes Públicos no Brasil, já que estes são tradicionalmente os maiores detentores de bases de dados pessoais.

Além disso, conhecer a aplicação do GDPR na União Europeia pode contribuir para uma melhor implementação da LGPD no Brasil, a exemplo da verificação falhas mais cometidas pelos agentes de tratamento de dados pessoais e da adoção de medidas para evitar tais violações.

Nessa linha, para o período de 09/12/2018 a 22/08/2022, identificou-se os seguintes quantitativos, distribuídos por categoria de violação ao GDPR: base legal insuficiente para processamento de dados (423 casos, correspondendo a 30,9%), não conformidade com os princípios gerais de processamento de dados (288 casos, correspondendo a 21,0%), medidas

organizacionais e técnicas insuficientes para garantir a segurança da informação (241 casos, correspondendo a 17,6%), cumprimento insuficiente dos direitos dos titulares dos dados (117 casos, correspondendo a 8,5%), cumprimento insuficiente de obrigações de informação (109 casos, correspondendo a 8,0%) e demais tipos (193 casos, correspondendo a 14,0%).<sup>97</sup>

Ainda nesta perspectiva, retoma-se o papel da ANPD, responsável por regulamentar diversos dispositivos da LGPD, e que ainda está se estruturando. Há lacunas na Lei, a exemplo da necessidade da elaboração de uma norma orientativa para o cálculo do valor-base e dosimetria das sanções de multa,<sup>98</sup> e assim viabilizar a sua operacionalização.

Quanto à efetividade de uma norma, é importante verificar se a sua aplicação atinge suas finalidades propostas, se seus destinatários a estão observando e cumprindo, não apenas quanto às regras, mas também quanto aos preceitos nela insculpidos.<sup>99</sup>

De um modo geral, houve avanços na aplicação da LGPD no Brasil, mas não na sua totalidade. Há ainda um grande desconhecimento dos titulares dos dados quanto aos seus direitos, e dos controladores e operadores quanto à importância da proteção de dados pessoais e privacidade no tratamento.

Entre os fatores que impedem a efetividade na sua aplicação pode-se citar: (i) a falta da completa estruturação da ANPD, que apenas recentemente foi instituída como entidade autônoma e independente na forma de autarquia federal; (ii) a falta de regulamentação de normas complementares necessárias à operacionalização da LGPD, como normas para técnicas de anonimização, para procedimentos relacionados aos direitos dos titulares, para padrões mínimos de segurança de dados, para metodologia e dosimetria para a aplicação de sanções, e para procedimentos para a transferência internacional de dados pessoais;<sup>100</sup> (iii) a dispositivos vagos da norma,<sup>101</sup> que carecem de maior objetividade e operacionalidade e (iv) um maior rigor

<sup>97</sup> Disponível em: <<https://www.enforcementtracker.com/?insights>>. Acesso em 22 ago. 2022.

<sup>98</sup> O Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas encontra-se ainda em fase de consulta pública, com abertura em 16/08/2022 e encerramento em 15/09/2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/regulamento-de-dosimetria-e-aplicacao-de-sancoes-administrativas>> Acesso em 28 ago. 2022.

<sup>99</sup> COELHO, Edihermes M. **Reflexões sobre vigência e validade, eficácia, efetividade e eficiência**. Boletim Jurídico. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/1787/reflexoes-vigencia-validade-eficacia-efetividade-eficiencia>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>100</sup> Com base na Portaria ANPD nº 11, de 27 de janeiro de 2021, que torna pública a agenda regulatória para o biênio 2021-2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-27-de-janeiro-de-2021-301143313>>. Acesso em 28 ago. 2022.

<sup>101</sup> A exemplo do prazo para as notificações de violações de dados: enquanto o GDPR estabelece que a notificação deve ser feita em 72 horas a partir da descoberta da violação, a LGPD não estabelece um prazo, determinando apenas que a notificação seja realizada em um período razoável de tempo, conforme definido pela ANPD, conforme § 1º, art. 48 da LGPD. Outro exemplo é quanto à Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados: o GDPR exige que o controlador realize uma avaliação de impacto para avaliar os riscos e detalha quando requer tal avaliação e o quais os pontos que as avaliações devem tratar. Já a LGPD exige a avaliação de impacto para

no sancionamento de entes públicos quando da violação de dados pessoais, conforme ocorre no âmbito do GDPR, dada a sua responsabilidade por tratar massivas bases de dados pessoais.

Aliado a isso, fatores relacionados aos agentes do setor público também podem estar contribuindo para a inefetividade, como a morosidade, a burocracia, o excesso de formalismo, a resistência a mudanças, a falta de comprometimento e de profissionalização de agentes públicos,<sup>102</sup> alta rotatividade dos agentes públicos, principalmente nas áreas técnicas,<sup>103</sup> e deficiências da gestão pública, com decisões políticas e reformas administrativas apoiadas em decisões pontuais, casuísticas, desarticuladas e incoerentes.<sup>104</sup>

Isso se agrava frente a um cenário de acelerada inovação tecnológica como a Internet das Coisas, as análises de Big Data e a Inteligência Artificial, que requerem um esforço maior dos agentes públicos para utilizá-las em prol da prestação de serviços públicos de qualidade, respeitando-se os direitos dos titulares dos pessoais e a privacidade.

## 6 – Considerações Finais

A proteção de dados pessoais guarda uma estreita relação com a proteção à privacidade, mas apenas a proteção à privacidade encontrava guarida na Constituição Federal de 1988, por meio do Inciso X, art. 5º, também relacionado à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, como direito humano fundamental.<sup>105</sup>

Em 20 de outubro de 2021, o Senado Federal aprovou a PEC nº 17/2019, tornando a proteção de dados pessoais um direito fundamental, além de atribuir à União a competência privativa para legislar sobre o tema.

---

avaliar os riscos de certas atividades de tratamento, mas deixando a cargo da ANPD determinar quando essa avaliação é necessária, conforme arts. 32 e 38 da LGPD.

<sup>102</sup> UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Desafios da gestão pública contemporânea: uma análise no Instituto Federal Sul-rio-grandense – IFSUL**. XII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/97661/Desafios%20Da%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Contempor%C3%A2nea%20Uma%20An%C3%A1lise%20No%20Instituto%20Federal%20Sul-Rio-Grandense.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>103</sup> RODRIGUES, Sandra A. M. **O impacto da alta rotatividade de servidores da administração pública na efetiva transferência de recursos do Orçamento Geral da União – OGU**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2497/1/Sandra%20Am%C3%A1lia%20Martins%20Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2022. p. 13.

<sup>104</sup> PEREIRA, José M. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/FS8639jwkgbK8Vv3GrzDb9Q/?lang=pt>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

<sup>105</sup> ARANHA, Estela; FERREIRA, Lúcia M. T. **O direito fundamental à proteção de dados e a importância da proposta de alteração constitucional nº 17/2019**. OAB Rio de Janeiro. Publicado em: 27 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.oabRJ.org.br/noticias/artigo-direito-fundamental-protacao-dados-importancia-proposta-alteracao-constitucional>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

Não obstante, a LGPD, desde 2018, vem tomando espaço nas discussões sobre regras e implementação de ações que visam a proteção de dados pessoais e a privacidade.

Sendo a Administração Pública também um agente de tratamento de dados pessoais, que os utilizam para a consecução das políticas públicas e prestação de serviços públicos, ela também deve zelar pela proteção de dados pessoais e privacidade dos cidadãos.

Para avaliar a efetividade da aplicação da LGPD no contexto da Administração Pública, foram realizadas análises sobre violações à proteção de dados pessoais e privacidade em dois estudos: comparando-se a aplicação da norma no setor público e no setor privado brasileiros, e comparando-se o cenário brasileiro com o europeu, na aplicação da LGPD e do GDPR, respectivamente.

Verificou-se que o setor público enfrenta dificuldades para operacionalizar a LGPD na sua completude, tanto no âmbito regulatório, principalmente quanto à falta de normativos para operacionalizar os dispositivos em aberto na LGPD, quanto no âmbito dos recursos humanos, que carecem de comprometimento e profissionalização, frente à burocracia e deficiências da gestão pública em um cenário de constante evolução tecnológica, dificultando a implementação de medidas administrativas e técnicas para a efetiva proteção de dados pessoais.

Sob o aspecto de responsabilização por violações de dados pessoais, observou-se que no setor público são aplicadas poucas sanções, além de não ser aplicável a sanção de multa, em comparação ao que ocorre no âmbito privado brasileiro e na União Europeia, nesta sob a égide do GDPR, promovendo uma sensação de impunidade, considerando que o Estado trata grandes bases de dados pessoais. A “mão leve” das sanções aplicadas aos agentes públicos pode estar contribuindo na redução do seu comprometimento na proteção de dados pessoais, levando a uma zona de conforto que não contribui para a constante vigilância e zelo na proteção de dados pessoais e privacidade dos cidadãos.

Além disso, as hipóteses de sanções cabíveis ao setor público brasileiro decorrentes de violações à LGPD acabam prejudicando o cidadão, ocasionando um paradoxo: em vez de se assegurar direitos dos titulares, acaba-se os prejudicando por meio da suspensão do funcionamento dos bancos de dados e do tratamento de dados, o que acarreta na interrupção de serviços públicos, que muitas vezes são prestados exclusivamente pelo Poder Público.

Maior transparência e atuação do Poder Público frente aos casos de violação de dados pessoais praticadas pelos seus próprios agentes pode ser uma medida dissuasiva, consubstanciando-se em um controle necessário, que somadas a outras práticas podem contribuir para o aumento da efetividade da aplicação da LGPD, a exemplo de: implementação

de programas de governança e privacidade, implementação da metodologia de *privacy by design*<sup>106</sup> no desenvolvimento de *software*, medidas técnicas e administrativas de segurança da informação, investimento na cultura da proteção de dados e privacidade, capacitações e sensibilização de forma contínua e abrangente, alcançando diversos públicos, como controladores e operadores, equipes da área de tecnologia da informação, área jurídica, alta administração, e cidadãos em geral – titulares de grande parte dos dados pessoais.

Experiências e lições aprendidas pela União Europeia na aplicação do GDPR seria uma boa oportunidade para o Brasil observar e atuar, uma vez que o GDPR foi publicada praticamente dois anos antes da LGPD, trazendo um lastro de aprendizado, a exemplo da relação das violações mais cometidas e das medidas de segurança implementadas. Sabendo-se dessas informações, as entidades públicas e privadas já poderiam envidar esforços para estabelecerem procedimentos para que tais falhas não ocorram.

Por fim, uma maior celeridade na regulamentação de dispositivos em aberto na LGPD poderia contribuir ainda mais para o cumprimento da finalidade da LGPD, promovendo uma maior proteção dos dados pessoais e privacidade das pessoas.

## Referências

ANPPD. Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados. **Portal das violações LGPD**. Disponível em: <<https://anppd.org/violacoes>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

ARANHA, Estela; FERREIRA, Lúcia M. T. **O direito fundamental à proteção de dados e a importância da proposta de alteração constitucional nº 17/2019**. OAB Rio de Janeiro. Publicado em: 27 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.oabRJ.org.br/noticias/artigo-direito-fundamental-protacao-dados-importancia-proposta-alteracao-constitucional>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BACHMANN, Christian; SERRATTO, Ana Paula de C. O papel da TI no processo de segurança e proteção de dados na administração pública. In: PIRONTI, Rodrigo (Coord.). **Lei geral de proteção de dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum Ltda., 2021. p. 83-100.

BELLI, Luca. Como implementar a LGPD por meio da avaliação de impacto sobre privacidade e ética de dados - AIPED. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 398-428.

---

<sup>106</sup> Conforme Lemos e Branco (2022), em síntese, *privacy by design* é uma metodologia que abrange a ideia de que a proteção de dados pessoais deve orientar a concepção de um produto ou serviço, devendo ser embarcada com tecnologias que facilitem o controle e a proteção das informações pessoais.

BESSA, Leonardo R.; NUNES, Ana L. Instrumentos processuais de tutela individual e coletiva: análise do art. 22 da LGPD. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 668-690.

BOSCO, Natália. Correio Brasiliense. **Megavazamento de dados de brasileiros afeta órgãos públicos**. Disponível em: <<https://www.correiobrasiliense.com.br/brasil/2021/03/4910378-megavazamento-de-dados-de-brasileiros-afeta-orgaos-publicos.html>>. Acesso em 24 out. 2021.

COELHO, Edihermes M. **Reflexões sobre vigência e validade, eficácia, efetividade e eficiência**. Boletim Jurídico. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/1787/reflexoes-vigencia-validade-eficacia-efetividade-eficiencia>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

DÖHMANN, Indra S. G. A proteção de dados pessoais sob o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 113-129.

DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 22-39.

EHRHARDT JÚNIOR, Marcos. **A LGPD finalmente entrou em vigor. E agora?** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/337481/a-lgpd-finalmente-entrou-em-vigor--e-agora>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

LEMONS, Ronaldo; BRANCO, Sérgio. Privacy by design: conceito, fundamentos e aplicabilidade na LGPD. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 455-465.

MALDONADO, Laura B.; SOTERO, Andrea L. E. Aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – Lei 13.709/18: Sanções administrativas e criminais. **Revista ibero-americana de humanidades, ciências e educação**. São Paulo, v. 7, n. 3, p. 221-229, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.periodicorease.pro.br/rease/article/view/771/364>>. Acesso em: 15 set. 2021.

MENKE, Fabiano; GOULART, Guilherme D. Segurança da informação e vazamento de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 350-370.

MILAGRE, José A. **Em que pé estão as leis de proteção de dados no mundo**. Consumidor Moderno. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2021/02/08/em-que-pe-estao-as-leis-de-protecao-de-dados-no-mundo/>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

NAVARRO, Jenifer P.; CRUZ, Fernanda P. S. **A LGPD e a responsabilidade penal**. Maio 2020. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/81849/a-lgpd-e-a-responsabilidade-penal>>. Acesso em: 24 out. 2021.

NOGUEIRA, Fernando de M. **Gestão estratégica no setor público: especificidades, limites e possibilidades**. Revista Inteligência Empresarial. Disponível em:

<<http://revista.diretiva1.com.br/blog/artigos/19/Gestao-Estrategica-no-Setor-Publico-Especificidades-Limites-e-Possibilidades>>. Acesso em 28 ago. 2022.

OLHAR DIGITAL. **Em 2021, servidores públicos tiveram 16 mil dados vazados.** Disponível em: <<https://olhardigital.com.br/2021/11/22/seguranca/em-2021-servidores-publicos-tiveram-16-mil-dados-vazados/>>. Acesso em 15 ago. 2022.

PEREIRA, José M. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/FS8639jwkgbK8Vk3GrzDb9Q/?lang=pt>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

RODRIGUES, Sandra A. M. **O impacto da alta rotatividade de servidores da administração pública na efetiva transferência de recursos do Orçamento Geral da União – OGU.** Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2497/1/Sandra%20Am%c3%a1lia%20Martins%20Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

ROSSO, Angela M. **LGPD e setor público: aspectos gerais e desafios.** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/300585/lgpd-e-setor-publico--aspectos-gerais-e-desafios>>. Acesso em: 15 set. 2021.

SANTI, Danielle; MAFRA, Marcos G. R. A responsabilização da Administração Pública na Lei Geral de Proteção de Dados. In: PIRONTI, Rodrigo (Coord.). **Lei geral de proteção de dados no setor público.** Belo Horizonte: Fórum Ltda., 2021. p. 137-150.

SARLET, Ingo W. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais.** Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 40-78.

SCHREIBER, Anderson. Responsabilidade civil na lei geral de proteção de dados pessoais. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais.** Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 330-349.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Desafios da gestão pública contemporânea: uma análise no Instituto Federal Sul-rio-grandense – IFSUL.** XII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/97661/Desafios%20Da%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Contempor%C3%A2nea%20Uma%20An%C3%A1lise%20No%20Instituto%20Federal%20Sul-Rio-Grandense.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

UNICENSUMAR. **Entenda as diferenças entre Gestão Pública e a administração privada.** Disponível em: <<https://www.unicesumar.edu.br/blog/gestao-publica-e-administracao-privada>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

VIOLA, Mário; TEFFÉ, Chiara S. de. Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais dos artigos 7.º e 11. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais.** Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 131-162.

WIMMER, Míriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: DONEDA et al., BIONI, Bruno R. (Coord. Executivo). **Tratado de proteção de dados pessoais.** Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p. 282-299.